

论加拿大处理民族问题的基本原则及理念^{〔*〕}

○ 周少青

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

〔摘要〕由于特殊的历史经历和民族国情, 加拿大将其民族问题的解决纳入到普遍的民主政治框架。在此过程中逐渐形成了联邦主义、民主政治、宪政主义和保护少数四大原则以及承认、和解、妥协—包容三大理念。这些原则和理念不仅成功解决了棘手的本国民族问题, 而且为世界其他多民族国家解决民族问题提供了宝贵的经验参照。

〔关键词〕民族问题; 民主政治; 保护少数原则; 妥协—包容

加拿大是一个有着特殊历史经历和文化历程的多民族移民国家。对它来说, 民族问题不是一个短期的政治和社会问题, 也不是一个额外的或附加的政治和社会问题, 而是一个贯穿于整个历史过程和渗透于政治、经济、文化、社会和法律等各个领域的恒久性和综合性问题, 因此, 加拿大处理民族问题的一个基本特点是, 将其置于整个联邦和整体政治、法律的构架内。以联邦主义接纳和统摄民族主义, 以民主政治、宪政主义原则保护和制约少数民族(族群)的差异性权利诉求。与此同时, 激发于英国宪政民主保护少数的传统和国际人权法上的尊重与保护少数人(民族)的国家义务, 加上加拿大政治过程中的少数制约少数的传统和现实, 加拿大在处理民族问题上还形成了集理念与工具为一体的保护少数原则。^{〔1〕}

在贯彻联邦主义原则、民主政治原则、宪政主义原则和保护少数原则的过程中, 加拿大在处理民族问题上还受到英国古老政治文化的深刻影响, 这种影响结合加拿大多民族比肩生活的实际, 逐渐形成了一种寓承认、和解、妥协—包容于

作者简介: 周少青, 中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员, 法学所博士后, 世界民族学会副秘书长。

〔*〕本文系中国社科院民族所创新工程“国别研究——加拿大”的阶段性生活成果。

一体的理念。这些原则和理念在处理加拿大的土著民族、法裔民族和新移民少数民族裔问题上发挥了重要作用。

一、基本原则

(一) 联邦主义原则

在处理民族问题上,联邦主义原则^[2]既是一种授权或赋权,同时也是一种限权或约束。从授权或赋权的角度来看,联邦主义原则给予地方(州或省)极大的自主权,州或省以宪法的分权规定为准,不受联邦政府干预地在自己的权能范围内活动。从限权或约束的角度来看,联邦主义原则本身也是一种限制和约束,即无论根据宪法州或省的权力有多大,都不得脱离联邦或破坏联邦的统一性和完整性。联邦主义原则是加拿大自治领建立以来处理民族和地方差异问题的一条基本原则。它的最大功能在于通过调节中央与地方(民族)或者联邦与省政府之间的权能边界而使加拿大联邦国家与省(魁北克)处于一种权力均衡状态。加拿大联邦(自治领)成立之初,为了应对殖民地所面临的种种复杂的政治、经济和国防问题(同时吸取美国州权过大危及联邦的教训),1867年的《不列颠英属北美法案》(即1867年宪法法案)赋予联邦政府一种近似于中央集权式的权力。随着联邦的扩展,其内部的多样性和差异性进一步增强,与此同时,各省经济、社会的发展也导致省权有进一步扩大的需求。在这种情况下,英国枢密院司法委员会通过一系列裁决(司法解释)对联邦业已取得的权力进行限制,对省已有的权力进行扩张性的解释。这种趋势一直持续到20世纪上半叶。1949年加拿大联邦最高法院代替英国枢密院司法委员会成为最高司法机构后,面对地区主义和民族主义的离心势头,联邦最高法院的司法解释开始倾向于提高联邦的权力。^[3]

总之,联邦主义作为一种处理中央与地方、联邦与省权力的一种原则或制度标准,有效地平衡了加拿大的国族民族主义与地方民族主义之间的关系。当联邦权力过大时,英国枢密院司法委员会通过司法裁决发挥宪法解释的功能对其加以抑制;当省权力过大尤其是像魁北克地方民族主义离心倾向明显的时候,加拿大联邦最高法院在其司法裁决或相关解释中,开始提升联邦权力。宪法(司法)解释的底线在于不打破联邦和省的权力平衡格局。过大的联邦权力容易侵害那些地区性或差异性较大的省的自主权力,情况严重的话,可能使它们脱离联邦而各行其是。而过小的联邦权力,也会使那些族裔、文化差异性较大的省最终脱离联邦而自谋发展。联邦主义原则在加拿大既是包括魁北克在内的各省的保护伞,也是约束它们的紧箍咒。它从两个方向上防范着联邦共同体的破裂。

自建立联邦主义政治国家以来,为适应这样一个领土广袤且地区(族裔)多样性显著的国家的实际情况,加拿大的联邦主义及其实践依次经历了准联邦制、标准联邦制和非对称性联邦制^[4]三个大的阶段。其中“非对称性联邦制”是加拿大联邦政府为了能够将异质性较大的魁北克留在联邦内,而单独对该省所做的让权让利所致。也就是说,为了维护联邦的完整性,加拿大联邦政府及其他省区

都接受或默认了魁北克省的特殊地位。可见,法裔魁北克在加拿大联邦制形成和发展中的重要作用。^[5]

今天,联邦主义原则已成为(民族)地方如魁北克和加拿大联邦政府处理相互关系的一条生命线。对魁北克来说,联邦主义原则是保护省权不受侵犯的强有力的保障和依托;对加拿大联邦来说,联邦主义原则不仅是划分省邦之间权责的一个极其重要的宪法性依据,而且作为一种观念和精神价值,联邦主义原则也是联邦政府抵御各种民族主义和地方主义的坚强的堤坝。在处理各类少数民族(族群)的权利诉求——不论是土著民族的自治权甚至是“主权”诉求,还是法裔魁北克的“主权—联系”诉求^[6]——方面,联邦政府坚守联邦的完整性和联邦国家的统一性底线,所有的妥协和让步都以不损害这一底线为底线。从这个意义上来看,联邦主义原则在加拿大实际上已成为一种特殊性质的国家民族主义。

(二)民主政治原则

在以联邦主义解决民族问题的同时,加拿大还特别重视民主政治在解决民族问题中的价值。民主政治是西方国家近代政治文明的重要标志。“普选制”和“议会制”作为现代民主政治的双翼在解决加拿大的民族问题方面起到重要作用。民主政治有利于将民族或族群之间的博弈透明化、规则化或规范化,避免了民族利益或民族情绪被一个民族或族群中的一小部分人所代表或控制。同时,民主政治也可以通过选区的划分或行政管理单位的设定使某一区域的人口比较集中的少数民族或族群有成为相对多数的机会,防止一个国家的少数民族或族群成为多数民族寡头统治下的永远的少数——19世纪中期以前的英属加拿大时期就是如此。经过殖民地人民英裔和法裔的共同斗争,19世纪中期包括加拿大省在内各省如新斯科舍、爱德华王子岛、新不伦瑞克、纽芬兰先后建立以议会选举为基础的责任内阁制政府。民主政治的广泛实行,为英裔和法裔民族长期的博弈提供了公约数:两个民族虽然在文化、语言、宗教和民法制度方面存在较大差异,但在彼此民族利益的理解、表达和实现方面一直有着某种程度的共识甚至默契。从民主政治的价值原则出发,英裔主导的联邦政府从自治领建立以来,从未否认或破坏法裔民族聚居的魁北克或加拿大省的民主政治制度、机制或原则。即使是对法裔魁北克20世纪60年代以来的具有分离倾向的种种活动包括两次全民公决(全面、直接的民主),联邦政府也表现出了最大限度的容忍。虽然从联邦存亡的利害角度来看,魁北克的全民公决具有严重的危害性,但联邦政府从来没有直接否定过这两次全民公决的合法性(legitimacy)。这种对民主政治的共识在放任甚至促成魁北克分离主义的同时,也减少了其在相反的制度选择情形下(如专制或寡头制)的不透明和不可预知的风险或危险性。事实上,正是因为民主政治过程的透明和群体理性,加拿大联邦政府才可能通过各种手段(包括利益许诺、利害相告和情感留人等)对魁北克全民公决的民主过程施加影响,从而改变其最终结果。

民主政治的存在,使加拿大长期争斗的两个所谓建国民族始终保持着某种

程度的共识,这种共识既是它们长期得以联合的制度和观念基础,也是共同体一直没有公然破裂,或法裔民族一直未能脱离联邦这一共同体的重要原因。可以说,没有民主政治及其共识,就没有英裔和法裔两大民族两个多世纪的联合并存,也就没有今天加拿大的英法裔政治文化格局。20世纪90年代后期以来,为防范简单的地方民主政治给加拿大联邦的统一造成损害,加拿大政府着手对魁北克的全民公决(民主政治)进行司法和立法的改造。内容主要包括两个方面,一是在肯定魁北克人的民主权利的基础上,指出51%的投票通过率不足以构成清晰的多数,二是指出魁北克独立地位的取得,不能仅仅由魁北克的多数决定,还应考虑到与之共同构成联邦的其他加拿大省区以及联邦政府本身,只有经过协商谈判,取得联邦政府和三分之二以上其他省区的同意且通过修改宪法,魁北克才能最终谋取独立地位。

魁北克民主政治(全民公决)规则和程序的改造,一方面尊重了民主政治本身的基本价值,另一方面也抑制了民主政治中“专横”的一面。经过改造的魁北克民主政治(全民公决)在满足魁北克人的民主权利诉求的同时,也兼顾到全体加拿大人的民主权利和联邦共同体利益。如此,民主政治在处理民族问题方面的优势更为明显,所可能带来的风险亦越来越可控。也许是因为此,加拿大联邦在将新移民少数族裔纳入民主政治框架以后,也试图将土著民族包容进来。在加拿大,民主政治越来越成为团结、统合与联合各类少数民族(族群)与主流社会的不可缺少的制度和理念。

(三)宪政主义原则

宪政主义原则^[7]是加拿大国家处理民族问题的一个系统性原则。它把民族问题像民主问题一样纳入宪政民主的框架,用宪法主义的基本原则去规范中央与地方、联邦与省、主体民族与少数民族(族群)的关系。加拿大处理民族问题的一个明显的特点是,坚持在宪政的框架下解决族际关系意义上的分歧和冲突。即使是面对异质性较强、分离主义倾向特别严重的魁北克也依然不会动摇宪政主义的核心价值取向,不使用意识形态或政治正确的强力。在长期的实践中,加拿大形成了一套以宪法为中心,以权力的分立与制衡为支柱的宪政主义制度和原则。这一制度和原则为民族问题的正当、安全和有效的解决提供了保障。

1867年不列颠北美法案首先从宪法高度规定了联邦与省的分权,之后英国枢密院司法委员会通过不断地对这种宪政分权模式进行调整而保持二者权力关系的平衡。宪法确立的省邦分权模式在保障和约束一般省份的同时,也对法裔少数民族聚居的魁北克省产生了同样的效力。在土著民族方面,为了保障土著民族的权利,同时抑制其可能对联邦统一造成损害的“土著主权(Aboriginal sovereignty)”,加拿大将土著民族的权利诉求和保障纳入1982年宪法法案,使土著民族既受到宪法的保护,也受到宪法的约束。

与此同时,为建构宪政主义原则下的公民身份制度,加拿大还将在历史经历和权利诉求方面与法裔魁北克人及土著民族差别明显的新移民少数族裔也纳入

了“加拿大权利与自由宪章”的平等保护之下,从而使宪法成为包括三类少数民族(族群)在内的所有加拿大人的共同权利宪章。宪法对三类少数民族(族群)的接纳为加拿大国家以宪政主义原则解决民族问题提供了坚实的宪政基础。^[8]

以宪政主义原则解决民族问题,意味着在加拿大国家不存在着任何一种强大的力量来决定少数民族(族群)的权利和地位。无论是立法机构制定的具有普遍约束力的有关少数民族权利和地位的立法(民族立法),还是联邦或地方政府制定的民族政策或具体行政行为,亦或是联邦最高法院做出的具有最终法律效力的裁决,都不能不受挑战地或一劳永逸决定少数民族(族群)的权利和地位。实践中,政府的民族政策或具体行政行为,不断受到司法力量的挑战。包括联邦最高法院在内的各级法院,在少数民族(族群)权利保护问题上,不断发挥平衡和矫正作用。它们要么支持政府的诉求,要么支持少数民族(族群)的诉求,要么在作出某种裁决的同时,鼓励或督促双方通过谈判和协商解决问题。特别是联邦最高法院,在裁决各类有关少数民族(族群)的案件中,不仅针对个案作出裁决,而且还作出具有普遍约束力的司法解释,甚至直接创制或重新承认某种少数民族(族群)权利。宪政主义主导下的司法力量,对于遏制政府无所不在的行政权力和立法机关借用多数民意控制的立法权,以及大财团和工业集团的无所不能的渗透性权力起到不可替代的作用。当然,在少数民族(族群)权利保护方面,司法权力也受到行政权力和立法权的限制和制约。

(四)保护少数原则

保护少数原则是加拿大联邦处理民族问题的又一重要原则。这一原则的确立与英美法律传统中保护少数、“防范多数的暴政”理念密切相关,也与二战后人权理念的广泛传播密切相关。^[9]同时保护少数原则的确立,还与加拿大的特殊民族国情有关系——通过践行保护少数原则可以抑制魁北克分离主义势力。总体上看,加拿大联邦框架下和民主政治生活中的保护少数原则既具有价值理念方面的意义,也具有某种工具性的意义。而后一方面的意义在加拿大表现得特别明显。特鲁多 1978 年提出修宪建议时,曾认为修宪或宪法改革主要是为了回应法裔魁北克的诉求,与土著民族没有直接的关系,他也因此认为土著民族对整个修宪过程起不到什么实质性的作用。^[10]但是特鲁多忽略了:1969 年的印第安人政策白皮书公布又取消的权利斗争经历,使土著民族深深意识到要想使自己的权利有更大的保障,就必须参与到修宪的斗争行列之中,因为宪法是约束和监督政府的利器。土著民族参与修宪的行为对法裔魁北克人的民族主义诉求构成严重制约。

在陆续的修宪活动中,土著民族提出将他们在实践中已经部分取得的自治权写入宪法,但是土著民族的这一要求长期得不到各方的积极回应。因此,当土著民族得知加拿大政府与魁北克政府达成米契湖协议,准备承认魁北克高度自治的独特社会地位时,他们表现出了坚决不予接受的态度。在他们看来,作为历史资格更为久远的土著民族,他们关于土著民族自治权的宪法谈判进行了多年

都没有取得实质性进展,而后来的魁北克却在极短的时间内就实现了自己的目标。实际上,正是在土著民族和一些省的反对下,承认法裔魁北克独特社会地位的米契湖协议遭到了失败。

土著和法裔两个少数民族在各自权利诉求方面产生的冲突,不仅表现在联邦政府对它们的厚此薄彼的待遇方面,也表现在它们彼此之间。在“独特社会”的诉求方面,法裔提出魁北克是独特社会,而土著人提出他们的社会也是独特社会,并且由于土著民族本身包含着许多民族,这样一来,魁北克就有许多独特社会。土著民族坚称“他们的独特社会必须得到承认,因为这些特性来源于他们的土地,来源于他们从事的活动以及他们关心和使用的事物中”。^[11]1995年面对法裔魁北克再次以独立为目的的公投,魁北克境内的土著民族表示了极大的关注。他们担心魁北克独立后他们的权益保障问题,如他们的文化是否会保留,已经取得的权利是否会继续有效。土著民族认为,与其将未来的命运押在一个具有很大不确定性的民族国家身上,不如牢牢抓住对他们有着信托义务的加拿大联邦政府,因此,绝大多数土著人对魁北克的分离运动持反对态度。他们甚至提出,如果魁北克有权利从加拿大分离出去,那么土著民族也至少具有同样的权利从魁北克分离出去。

除了土著民族以外,魁北克分离主义运动还需要面对其境内的新移民少数民族裔群体。这些人来自世界各国,他们移民加拿大的一个重要目的是成为更大社会的“加拿大人”,而不是一个区域社会的“魁北克人”。新移民少数民族裔中,反对魁北克独立的人超过90%以上。此外,作为魁北克法裔社会中的英裔少数民族,他们无论是出于对未来作为少数民族的地位和权利状况的担心,还是出于对整个加拿大英裔文化语言的热爱和留恋,都坚决反对魁北克独立。

以上可以看出,在加拿大,保护少数的原则不仅符合自由主义一贯的法理和哲学基础,不仅与加拿大的人权法、公民权利与自由宪章的内容和精神高度一致,而且也高度契合维护加拿大联邦的统一与完整的要求。魁北克的土著少数民族和新移民少数民族裔为了维护自身的权益和安全,坚决反对法裔少数民族将魁北克从加拿大分离出去。^[12]这种少数民族(族群)权利之间的相互制约性,反映了多民族国家保护少数民族(族群)权利问题的复杂性。也说明所谓少数民族(族群)权利并不总是一种一致性很强的、可以相互叠加的力量。在一些情况下,少数民族(族群)权利可能是一种相互制约、制衡的力量。在这种情况下,国家可以通过在不同的少数民族(族群)权利之间实现某种平衡来促进国家安全统一利益。

由于保护少数原则在自由主义的法理、加拿大的人权法、民法以及维护国家安全统一方面呈现出高度竞合的特点,加拿大极其重视保护少数原则并将其作为一个重要的立国原则。1995年魁北克第二次公投后,联邦政府更加重视保护少数原则在维护加拿大多民族国家政治生态中的作用,更加注重利用土著少数民族和新移民少数民族裔去制衡魁北克法裔民族。联邦政府、议会及联邦最高

法院在多种场合表达了对魁北克的其他少数民族(族裔)权益的关注,要求魁北克在追求其民族利益的同时,必须尊重其境内其他少数民族(族群)包括英裔的权益诉求。可以说,保护少数原则已成为横在魁北克法裔分离主义运动道路上的一个绕不过去的“坎儿”。

二、基本理念

如果说上述四个原则是加拿大处理民族问题时必须坚守的原则因而具有较强的刚性的话,那么下述几个基本理念即“承认(Recognition)”“和解(Reconciliation)”“妥协—包容”则是在坚持刚性原则的前提下,在具体面对和处理民族问题时所采取的具有一定灵活性的态度、认知和胸怀。

(一)承认

加拿大是一个名副其实的差异之乡。在民族、族裔和文化方面,至少存在着三类具有很大差别的群体,一类是土著人与非土著人,另一类是英裔民族与法裔民族,第三类是殖民群体和其他类移民群体及他们的后代。从民族或族群在整个联邦国家的主导或从属地位来看,加拿大的差别又可以体现为一个主体民族与三类少数民族或族群。差别群体的结构性存在,使承认差别成为加拿大政治中的一件大事。

从历史的维度来看,最早体现“承认”理念的政治事件是英国殖民者对土著民族的民族(nation)身份的认可。在皇家公告中,土著民族几乎被作为一个对等的政治共同体而加以承认。土著民族的这种被承认的历史地位最终使他们在加拿大成为所有其他民族和族群所共认的“第一民族”。

第二个较早获得承认的是法裔民族。七年战争后,在经历了短暂的同化努力失败后,英国殖民者为了安抚法裔民族的情绪,承认了他们的民族特性,承认他们有保持本民族特性的权利。作为第一个在北美建立政治共同体的欧洲民族,法裔民族还被承认为与英裔并列的“建国民族”。三类少数民族(族裔)群体中,最晚获得承认的群体是新移民少数族裔,他们保存本族群特性的权利一直到1971年才被正式承认。

“承认”是加拿大面对和处理少数民族(族群)问题的首要基本理念,它表明,加拿大是一个由多民族和族群构成的国家。这一点与一些实际上的多民族国家有所不同。在这些国家,承认某些群体的民族身份会被认为不利于国家安全。加拿大联邦从一开始就承认了土著民族的“nation”地位,后来又逐渐接受了法裔民族在一个统一的加拿大联邦内的“nation”地位。相形之下,加拿大对其少数族群(ethnic group)的承认反而是来得最晚的。

承认不同民族或族群的存在,不能仅仅停留在文化识别层面上。加拿大对其少数民族或族群的承认体现在它的整个政治、法律构架中。对土著民族的承认,体现在保留地、免税、年金、土地权利、文化权利、自治权利等一系列特殊的政治和法律安排中;对法裔民族的承认体现在联邦范围内的双语官方语言政策以

及魁北克区域社会的高度自治方面；而对新移民少数族裔群体的承认则体现在平等地保护各个族群的文化、语言、宗教和传统的多元文化主义政策中。“承认”是加拿大联邦处理族际关系的基本理念，是加拿大族际政治的一个重要特点。正是由于“承认”理念的存在，加拿大比较平和地因而也是比较成功地解决了至今仍困扰很多多民族国家的棘手的民族问题。^{〔13〕}

（二）和解

毋庸讳言，历史上加拿大在对其少数民族如土著民族和法裔民族进行“承认”的同时，并没有停止对他们的歧视、排斥、剥夺和同化，其中对土著民族的剥夺、同化和伤害构成了“加拿大历史上最黑暗的篇章”。从19世纪40年代开始，加拿大的几大教会如天主教、英国圣公会等开始“志愿”筹办寄宿学校，将土著民族的5到16岁的孩童强行从父母身边夺走，对他们实施系统的“教化（同化）”活动。40年后，这一“民间”的同化活动得到了加拿大政府的正式承认和授权。1920年加拿大议会继而将这一做法在《印第安人法》中合法化。这类“将印第安人扼杀于儿童时期”的寄宿学校一直沿办到20世纪60年代（最后一所寄宿学校直到1996年才关闭）。在长达120多年的时间里，有多达7代15万以上的土著民族孩童成为严厉同化政策的受害者，其中6000多名儿童死于精神和肉体的虐待以及疾病。相形之下，法裔民族所受到的排斥、迫害和同化程度远不能与土著民族相提并论。事实上，在英属加拿大历史的大部分时间里，英裔民族对法裔民族采取的更多的是怀柔政策。^{〔14〕}新移民少数族裔群体中，亚裔尤其是其中的华人和日裔遭受的迫害与剥夺尤为严厉，他们曾被限制入境、入籍，征收人头税、没收财产甚至遭到驱逐。

二战尤其是20世纪60年代以来，加拿大在整个联邦的范围内对各民族（族群）普遍实行平等主义的公民保护政策，但这一政策并没有能够有效弥补历史上对一些少数民族和族群尤其是土著民族和华裔、日裔加拿大人受到的伤害。多年以来，在这些遭受伤害的民族（族群）以及加拿大主流社会正义力量的推动下，加拿大政府逐步认识到，要真正建立起一个凝聚各民族人心的多民族国家，就必须实现与历史上遭受迫害的少数民族（族群）的和解。而要做到这一点，就必须正视过去的错误甚至罪恶，并对之进行深刻的反思、忏悔、自责和道歉，并做出相应的补偿。1998年时任总理让·克雷蒂安就寄宿学校问题发表和解声明，但是土著民族并不接受，他们要求加拿大政府道歉。2008年6月时任总理哈珀在加拿大议会众议院正式向寄宿学校的受害者道歉，他说：“加拿大政府真诚道歉，我们对土著居民造成了严重伤害，请求他们的原谅，对不起！”从道德层面看，政府的道歉具有不容否定的正面价值，对安抚受害群体，实现民族和解有重要意义。^{〔15〕}加拿大第一民族议会领袖菲尔·方丹酋长在哈珀道歉后对众议员们说：“这一剥夺我们身份的政策深深伤害了我们，也深深伤害了所有加拿大人，败坏了加拿大的品质”，“寄宿学校的记忆有时仍像利刃一样切割我们的灵魂。但今天（的道歉）将帮助我们痛苦放在身后。”^{〔16〕}

2015年6月,加拿大“真相与和解委员会”举行公众大会,公布了一份耗时近7年采访了7000多寄宿学校幸存者的调查报告。报告写到,由国家主导的文化灭绝意在摧毁土著民族的政治与社会机理;剥夺他们的土地;他们的语言、文化与精神生活被禁止;家庭离散,骨肉分离,文化价值传统的传承被打断。哈珀说“这一政策(寄宿学校的强制同化)对土著文化、传统与语言具有长远的破坏性影响”。这段不光彩的历史公布以后,加拿大举国震惊,主流舆论称之为“加拿大历史上最黑暗的篇章”。联邦最高法院首席大法官麦克拉克伦和调查委会主席辛克莱法官则称之为“文化灭绝”。调查报告出台后,联邦政府土著事务部长瓦尔考特再次对政府在其间的作用致歉,他表示,“民族和解是一个需要几代人承诺的目标,政府了解做出转变——即如何同土著居民一道工作,以转变加拿大人的态度与感受的重要性。”天主教、圣公会等宗教团体也发表了一份联合声明,承认对土著民族与家庭造成了巨大伤害,表示将致力于和解进程。^[17]

调查报告使加拿大人民真切地了解到土著问题的历史真相,有利于他们督促联邦政府采取切实可行的政治和立法措施告别过去的非公正,推动真正的民族和解,为此报告提出了94项建议,主要包括在公立学校将土著遭遇纳入历史课程;提议联邦议会通过土著语言法,以恢复并保护土著语言得以延续;呼吁教皇就加拿大天主教会土著儿童的精神与肉体摧残进行道歉,等等。报告敦促联邦政府全面落实“联合国土著人民权利宣言”。^[18]

在新移民少数族裔方面,2006年6月加拿大总理哈珀在众议院就“人头税”问题向全加华人作出正式道歉,初步表现出与华人社群和解的愿望。2014年5月,历史上华人受歧视和迫害最为严重的大不列颠哥伦比亚省省长简蕙芝代表省政府和议会正式向华裔加拿大人道歉,她说“我代表不列颠哥伦比亚省,代表整个议会,诚挚地就省政府过去的历史错误道歉。我们对以前的省政府通过的歧视性法律和种族歧视政策深表遗憾,并确保以后不会再发生类似事件”。省长简蕙芝在宣布道歉声明后对媒体宣布,省政府将拨款100万加元成立“历史遗产基金会”,资助道歉后的教育工作,面向华人社区推出一系列计划,包括修改教科书,把华人贡献及省政府过往针对华人的错误政策写入教科书,确保下一代明白历史真相,以及保存具有历史价值的华人文物和遗址,让公众亲身去了解 and 认识。^[19]2015年6月,加拿大政府重提向华人道歉事件,总理哈珀在渥太华向媒体发表声明说,当年针对华人的“人头税”政策是“极大的历史错误”和“极大的非公正”。哈珀在声明中表示,“人头税”是不同时代的产物,但那是一个极大的历史错误,是导致一些家庭陷入极度困顿的原因之一,“诚如我九年前所说,这是一个极大的不公,我们有道义上的责任去承认它”。^[20]对其他族裔,如日裔加拿大人,加拿大政府也采取了类似的和解行动。^[21]

总之,面对历史上的非公正和压迫性的民族政策,在种种因素的影响下,加拿大政府(包括一些地方政府)对遭受非公正待遇的少数民族(族群)进行道歉,并采取一定的物质补偿(赔偿)措施,这种民族和解的理念和政策一方面反映了

加拿大政府敢于直面过去的错误,勇于承担加害者的历史责任,另一方面也预示着加拿大政府将继续在实践中采取某种倾向性的或补偿性的民族政策来弥补过去的错误、提升各民族在事实层面的平等性。民族和解作为加拿大处理民族问题的一个重要理念,对于恢复和加强加拿大各民族的凝聚力和向心力起到重要作用。当然,也要看到,民族和解是一个持续性的过程,它不是一两个政治或社会表态所能完成的,其最大的意义和目的在于吸取过去的教训并在此基础上建立一个更加公正的多民族的国家。在这个意义上,真正彻底的民族和解将是一个比较漫长的历史过程。

(三)妥协—包容

除了“承认”与“和解”两大理念外,加拿大在处理民族问题上还坚持妥协与包容的重要理念。“妥协与包容”理念的形成既与加拿大立国的英美自由主义传统密切相关,也与加拿大国家复杂的民族国情密不可分。从前者来说,作为一个深受英国政治文化传统影响和塑造的自由主义国家,加拿大国家的哲学以经验主义和保守主义为特征,即对于政治和社会的发展来说,英国人不相信抽象的原则和暴力革命会带来政治和社会的进步,他们崇尚温和、渐进的改良式道路。而贯穿这一道路始终的便是妥协——阿克顿勋爵认为“妥协是政治的灵魂——如果说不是其全部的话”^[22]。被称为“现代保守主义之父”的柏克也指出“所有的政府、人类所有的利益与福乐、所有的美德,以及所有的谨慎行为都必须建立在妥协互让的基础上”^[23]。妥协在独立革命后的美国也有着深厚的文化根基。事实上,美国宪法本身就被认为是“一捆妥协案”。在制宪者们看来,真正的共和政体不是要求和追求社会意见与意志的同一性,而是允许多种意见、意志和利益在一种有秩序的体制下妥协共存。^[24]“在美国政界和社会,人们普遍非常珍视妥协”。^[25]从包容的向度来看,包容构成自由主义的本质特征。此外,自由主义的妥协也必然导致包容。

从后者来看,加拿大一开始就面临着多元民族共同竞争、生存和发展的问題。自欧洲人到来(European contact)——无论是法国殖民者,还是后来的英国殖民者,亦或是土著民族,面对的都不再是一个任何意义上的单一民族区域或社会或政治共同体。为了在殖民地艰苦的环境中生存下来,或者为了避免在激烈的生存斗争或竞争中过分地消耗自己甚至造成毁灭性的结果,相关各方都采取了“让自己活也让别人活”的妥协策略,法国殖民者与土著民族之间如此,英国殖民者与土著民族之间如此,英法殖民者之间也是如此。

英国全面控制加拿大后,其妥协—包容之理念的发挥更是明显。首先是对法裔民族的妥协和包容。面对法裔民族要求保持自己语言、宗教、文化和民法制度的权利诉求,英裔主导下的政府当局给予了最大限度的妥协和包容。此后虽出现过试图同化法裔民族的努力,但其主旋律一直是妥协和包容——即使是面对法裔民族后来提出的“主权主义”和“独特社会”的诉求,加拿大政府依然坚持了最大限度的妥协和包容。其次是对土著民族的妥协和包容。英国殖民者对土

著民族的最大的妥协和包容无疑体现在其对条约谈判的重视——它没有利用自己的绝对优势地位而单纯用武力夺取土著民族的土地和资源,而是通过系统的谈判和协商(即使是这种谈判和协商带有浓厚的不平等色彩)以条约的形式取得。20世纪60年代以后,英裔民族主导下的加拿大政府先后在一系列重大问题如“土著权利”的承认、土著“第一民族”自我称谓的接受、土著自治权的承认上与土著民族妥协。

妥协一包容既是英美传统政治文化的内在精神气质,也是加拿大本土族际政治实践的重要理念。在保护少数民族(族群)权利方面,妥协一包容的理念尤为重要。“以政治妥协来解决政治争端,意味着多数一方并未凭借力量上的优势对少数简单地予以压制、强迫,而是由双方协商、谈判解决分歧”。^[26]对于维护少数民族(族群)的权利来说,妥协一包容有着天然的意义和内在的契合性。不仅如此,妥协一包容理念也是民主政治的必要条件,没有妥协一包容就没有民主政治本身。在民主政治的所有条件中,乐于并且善于以妥协解决分歧是最重要的条件。^[27]雷蒙·阿隆认为民主政治的维持仅靠孟德斯鸠的“法的精神”是远远不够的,它更需要对妥协的尊重和认同;^[28]罗伯特·达尔干脆指出民主依赖于妥协,他认为这是人们公认的常识。^[29]总之,妥协一包容不仅是保护少数(民族、族群)的重要理念,也是民主政治得以存在和正常运行的必要条件。在保护少数和民主政体运行的条件方面,妥协一包容成为了一种竞合性的理念。

受英美自由主义政治文化传统和加拿大多民族国情的深刻影响,加拿大在处理民族问题上深谙妥协一包容的价值,深得妥协一包容的精髓。妥协一包容的理念不仅使加拿大作为纷繁复杂的多民族国家,有效地维护了各民族的平等权利,有力地维持了各民族的团结,而且更重要的是,通过妥协一包容理念的广泛运用,使加拿大政府以较小的代价维护了加拿大联邦的统一与完整。

三、结 语

加拿大是一个典型的多民族国家。世界上多民族国家的主要少数民族(族群)类型都能在加拿大找到。在处理纷繁复杂的民族问题的历史过程中,加拿大积累了丰富的经验。加拿大的经验告诉我们,民族问题是一个关涉面极广的复杂的问题,任何单向度的“应对”措施都可能达不到预期的效果甚至会适得其反。加拿大以联邦主义、民主政治、宪政主义和保护少数原则以及承认、和解与妥协一包容理念面对和处理民族问题,不仅成功地解决了棘手的本国民族问题,而且为世界其他多民族国家解决民族问题提供了宝贵的经验参照。加拿大的经验也再次表明,在处理民族问题上,笼统地探讨“民主化会加剧还是缓冲族群冲突或社会暴力”^[30]是没有多少实际意义的。

注释:

[1] 学术界有关加拿大民族问题的研究成果较多,这些研究多从多元文化主义政策本身入手,探讨其

政治和社会效果,以及对加拿大多民族国家认同的影响,近年来这方面比较有代表性的成果有常士阁的《走出“虚假联合”:加拿大多元文化主义政策的现实困境及21世纪变革方向》(《西南民族大学学报(人文社科版)》2010年第9期);梁浩翰、陈耀祖的《21世纪加拿大多元文化主义:挑战与争论》(《广西民族大学学报》2015年第2期);王建娥的《多民族国家建构认同的制度模式分析——以加拿大为例》(《民族研究》2013年第2期);周少青的《多元文化主义政策的政治和社会效果——以加拿大为对象的研究》(《学术界》2013年第12期),等等。本文从加拿大国家政治过程的整体角度出发,将民族问题寓于“普遍主义”的政治模式之下,系统地探讨了加拿大处理民族问题的基本原则和理念。其研究路径的一个基本特征是把传统上属于“特殊主义”的“民族问题”置于“普遍主义”的“国家问题”之中。

[2]联邦主义原则具有价值和工具双重属性,前者体现了契约、自由、平等、多元等价值理念,后者则集中体现为通过管理冲突而维护国家安全与统一的工具属性,而分权理念则体现了这种双重属性的结合。如果说在其他国家,联邦主义是一种选择的话,那么在加拿大,联邦主义就是一种命运。联邦主义原则对于维系加拿大国家的自由主义属性和领土主权完整起到了不可替代的作用。如果说,在一般意义上,联邦制国家是一种“未完成的国家”(unfinished nation),那么在加拿大的特殊国情下,联邦制国家不仅是一种完整意义上的国家结构形式,而且是唯一具有生命力和适应力的国家结构形式。所谓“未完成的国家”参见 Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, University Press of America, 1987, p.192.

[3]总的来说,在自治领建立以来的半个多世纪,英国枢密院司法委员会作为加拿大的最高上诉法院,通过一系列判例如1881年的“帕森斯案(Parsons case)”,1883年的 *Hodge v the Queen*, 1896年的“地方禁酒案(Local Prohibition Case)”,1916年的“保险案(insurance reference)”,以及20世纪20年代的三个宪法案件,对联邦立法权进行限制性解释,相应地对省(立法)权进行扩张性解释。1949年尤其是1960年以后,虽然获得最高上诉权的加拿大联邦最高法院试图对过大的省权尤其是魁北克的省权适当限制,但是,由于枢密院司法委员会创制的先例和传统,加上各省施加的政治压力始终没有取得理想的效果。加拿大分权式的联邦制和非对称性联邦制(主要是对魁北克省)的格局一直未能改变。参见 Peter H. Russell, *Leading Constitutional Decisions*, Carleton University Press, 1987, pp.33, 54; Garth Stevenson, *Unfulfilled Union, Canadian Federalism and National Unity*, McGill—Queen's University Press, 2004, pp.48—49; Richard J. Van loon, Richard S. Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, McGraw—Hill Ryerson Ltd., 1987, pp.249—251; 储建国:《当代各国政治体制:加拿大》,兰州大学出版社,1998年,第69页。

[4]关于加拿大联邦制发展和演进阶段问题,加拿大学者有很多论述,如政治学学者兰德·迪克将这一过程划分为九个阶段。马克迈森和迈尔斯则将其比较简洁地划分为“准联邦制”“标准联邦制”“紧急状态联邦制”和“合作联邦制”四个阶段。这些划分办法显然是关照到了联邦和所有省的权力关系过程。但是就联邦和魁北克省的权力博弈过程而言,准联邦制、标准联邦制和非对称性联邦制的划分显然更具有解释力。参见 Rand Dyck, *Canadian politics: Critical Approaches*, ON: Nelson Canada, 1996, p.84; Patrick Malcolmson, Richard Myers, *The Canadian Regime: An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Broadview Press, 1996, pp.79—81.

[5]从更为深远的历史来看,甚至加拿大自治领的建立相当大的程度上是为了解决英裔和法裔的民族矛盾所造成的政治危机。由于联邦制既能维护已有的联合,又能“将英裔和法裔置于各自的政府管理之下”,单一制的英国不得不选择其“背叛者”美利坚的做法采取联邦制。加拿大的“联邦之父们”认为,“联邦制把文化教育和民法的管辖权划归省政府,再规定联邦和魁省的议会和法院使用英法两种语言,和强调教会学校教育权利不可被剥夺,就能为魁省的法裔提供可靠的保护”,体现这种广泛共识的1867年“不列颠北美法案”中的语言、宗教、教育和民事管辖权等有关规定早在1935年就被列为一致同意才能修改的宪法事项,1982年被直接写入宪法法案。参见李巍:《从加拿大收回宪法看联邦制的效能》,《文史哲》2012年第1期。

[6]该诉求的目的简单地说是魁北克政治上建国、经济上与联邦继续保持联系。

[7]“宪政主义(constitutionalism)”是加拿大联邦最高法院在总结加拿大立国原则时所使用的用语,本文使用该术语并不意味着作者赞同该术语所包含的政治价值意蕴。

[8]1982年收回宪法后,为了改变魁北克缺席宪法大家庭的局面,联邦政府与其他省区一道努力,数次试图通过一定的妥协和让步使魁北克批准和接受1982年宪法法案,但是都没有成功。魁北克长期拒绝批准联邦宪法,不利于宪政主义原则全面、正当地发挥作用。

[9]二战后,加拿大签署了一系列承认、尊重和保护族裔、宗教和文化上的少数人权利的国际人权公约和宣言,承担了保护少数民族的国际义务。

[10]Douglas E.Sanders, “The Indian Lobby.” And No One Cheered; Federalism, Democracy and the Constitution Act. Kieth Banting and Richard Simeon Eds. 1983, Toronto: Methuen, p.302.

[11]阮西湖:《加拿大与加拿大人》(三),中国工人出版社,1994年,第188页。

[12]公投失败后,魁北克总理亚克斯·帕里佐(Jacques Parizeau)不无伤感地说“我们是失败了,但那是败给了金钱和一些其他族裔的投票(Ethnic Vote)”。这里的“其他族裔”指的就是土著民族、新移民少数族裔群体和英裔民族。Ronald Rudin, From the Nation to the Citizen: Quebec Historical Writing and the Shaping of Identity, Robert Adamoski, Dorothy Chunn, and Robert Menzies, eds, Contesting Canadian Citizenship: Historical Readings, Toronto: University of Toronto Press, Higher Education Division, 2002, p.103.

[13]“承认”不仅为加拿大政府采取包括多元文化主义政策在内的有效政治和法律措施提供了前提和依据,也为少数民族(族群)自我认同的健康发展提供了不可缺少的外部支撑。相关论述参见:周少青:《民主权利的制衡与少数人权利的保护》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期。

[14]因此,在有关“民族和解”的主题下,法裔少数民族几乎不受关注。

[15]王英:《民族和解与多元共建》,《民族论坛》2013年第1期。

[16]《加拿大政府向土著道歉》,新华网, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-06/13/content_8355699.htm。

[17][18]李学江:《揭示历史真相,走向民族和解,加拿大土著儿童遭遇令人震惊》,人民网渥太华6月3日电。

[19]江亚平:《加拿大“华人心中的伤口终于愈合”》,参考消息网。

[20]《加拿大总理为何重提向华人道歉》,新华网北京2015年6月24日电。

[21]1988年加拿大联邦政府向日裔加拿大人就二战期间的不公正待遇道歉;在受害最深的大不列颠哥伦比亚省这一道歉一直到2012年5月才姗姗来迟。

[22][英]阿克顿:《自由史论》,译林出版社,2001年,第181页。

[23][英]埃德蒙·柏克:《自由与传统》,商务印书馆,2001年,第303页。

[24][26]龙太江:《西方民主政治中的妥协精神》,《文史哲》2005年第2期。

[25][美]罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境》,求实出版社,1989年,第76页。

[27][美]卡尔·科恩:《论民主》,商务印书馆,1988年,第183页。

[28]Raymond Aron, Democracy and Totalitarianism: A Theory of Political System, The University of Michigan Press, 1990, pp.45-46.

[29][美]罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,三联书店,1999年,第1页。

[30]迈克尔·曼和鲁道夫·拉梅尔分别在《民主的阴暗面:解释种族清洗》和《权力杀戮:民主作为非暴力的一种方式》中探讨了“民主”对族群冲突的影响。前者倾向于认为民主加剧了族群冲突,后者则认为民主有利于缓解族群冲突,甚至可以为包括族群冲突在内的社会暴力问题提供最终的解决方案。而事实上,民主(化)与族群冲突问题的解决并不存在直接对应的因果关系,相反它们之间存在着丰富、复杂的政治空间、多样的治理路径选择,也存在着实现善治的多种可能性。加拿大的经验充分说明了这一点。Michael Mann, The Dark Side of Democracy, Explaining Ethnic Cleansing, Cambridge University Press, 2004; R.J. Rummel, Power Kills: Democracy as A Method of Nonviolence, Transaction Publishers, 2002.

〔责任编辑：刘姝媛〕